

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๖

วันที่ ๒๖ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลปกครองอุดรธานี ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ข้อหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง กรณีนายเอกอภัย อุบลรัตน์ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครพนม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ตาก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่า เดิมผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ตาก สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ตาก อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม แล้วผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับเรื่องกล่าวหาร้องเรียนผู้ฟ้องคดีว่า กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กรณีตรวจรับการจ้างและอนุมัติเบิกจ่ายเงินแก่ผู้รับจ้างโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก หมู่ที่ ๓ หมู่ที่ ๔ และหมู่ที่ ๖ จำนวน ๓ โครงการ ทั้งที่การก่อสร้างไม่เป็นไปตามแบบแปลนที่กฎหมายกำหนด ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีมีมูลความผิดทางอาญานานเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซื้อหรือทำจัดการหรือรักษาทรัพย์สินใด ๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริตอันเป็นการเสียหายแก่รัฐ หรือเจ้าของทรัพย์สินนั้น และฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหาย

แก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๑ ประกอบมาตรา ๘๖ และมาตรา ๑๕๗ ประกอบมาตรา ๙๐ และมาตรา ๙๑ และมีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครพนม เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ข้อ ๓ วรรคสาม และข้อ ๖ วรรคสอง ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี และส่งเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการทางวินัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การไต่สวนวินัยฉ้อมูลความผิด การมีมติลงโทษและคำสั่งลงโทษดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการใช้อำนาจไม่สุจริตและเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ประกอบกับกรณีเดียวกันนี้องค์การบริหารส่วนตำบลกุดตาไก้เคยมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และมีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นการลงโทษในความผิดที่ได้กระทำครั้งเดียวกัน ขอให้ผู้ร้องเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ เพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าว ต่อมาผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือแจ้งยกเลิกคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการดังกล่าวเนื่องจากเป็นการลงโทษวินัยสองครั้งในความผิดครั้งเดียวซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย และออกคำสั่งลงโทษใหม่โดยเพิ่มโทษจากคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลกุดตาไก้ที่ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีเนื่องจากกระทำความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้เพิกถอนคำสั่งเพิ่มโทษและเพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าว และผู้ฟ้องคดียื่นคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ที่ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่สามารถเปลี่ยนแปลงฐานความผิดได้ และไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยเป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันทางกฎหมาย มิใช่มีผลเฉพาะผู้บังคับบัญชาเท่านั้น อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้โต้แย้งตลอดมาว่าเป็นการใช้อำนาจชี้ขาดโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ไม่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง และการไต่สวนเพื่อชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ต้องอาศัยข้อเท็จจริง เจตนา และพยานหลักฐาน

เดียวกันกับการชี้มูลความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ โดยความหมายของคำว่า “โดยทุจริต” หรือ “ทุจริตต่อหน้าที่” ที่กำหนดไว้ในความผิดทางวินัยนั้นมาจากองค์ประกอบความผิดในทางอาญาทั้งสิ้น จึงเป็นการอาศัยข้อกล่าวหาและพยานหลักฐานเดียวกันในทางอาญามาใช้วินิจฉัยมูลความผิดทางวินัย ในขณะที่ความผิดทางอาญามีลักษณะเป็นเพียงข้อกล่าวหาซึ่งยังมิได้มีการพิสูจน์จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ แต่พยานหลักฐานเดียวกันที่ใช้ในการชี้มูลความผิดทางวินัยนั้น ให้ถือเป็นเด็ดขาดว่ามีความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ที่มีผลผูกพันผู้บังคับบัญชา มีลักษณะเป็นการปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีเสมือนเป็นผู้มีความผิดก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักความเสมอภาค ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ วรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับวินิจฉัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคสอง วรรคสี่และวรรคห้า เพราะไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้ง ไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ ... (๒) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ...” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๔๑ แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น แล้วแต่กรณี” จึงเป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง (๒) ให้มีหน้าที่และอำนาจดังกล่าว และมีใช้การดำเนินคดีอาญา แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลอยู่บ้าง แต่ก็เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ มิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง

เป็นการเจาะจง ไม่มีลักษณะที่ไม่เสมอกันในกฎหมาย ไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายเท่าเทียมกัน มิได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และไม่ใช่อันสืบนิษฐานความรับผิดชอบทางอาญาของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง แต่อย่างใด

จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง



(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ